

WIPO/DS/VRS/08/4

ORIGINAL : français

DATE : 12 juin 2008



INSTITUT NATIONAL DE LA PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE



ORGANISATION MONDIALE DE LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

FORUM INTERNATIONAL SUR LES SIGNES DISTINCTIFS À USAGE COLLECTIF

organisé conjointement par
l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI)
et par
l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), France

Versailles, France, 12 et 13 juin 2008

SIGNES DISTINCTIFS À USAGE COLLECTIF:
LES APPROCHES DU DROIT FRANÇAIS ET DU DROIT COMMUNAUTAIRE

*préparé par Norbert Olszak,
Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Directeur du Master de droit de l'agriculture et des filières agroalimentaires*

La France connaît depuis quatre ans une réforme très importante du droit des signes d'origine et de qualité, qui forment en pratique une partie importante des signes distinctifs à usage collectif. Par ailleurs, en droit communautaire nous avons connu également des changements importants pour les appellations d'origine et les indications géographiques protégées des produits agricoles et denrées alimentaires, tandis que des modifications vont encore intervenir dans les désignations des vins et des spiritueux. Dans les deux cas, les réformes ont pour objectifs, entre autres, de renforcer les garanties de qualité mais aussi de clarifier, voire de simplifier des systèmes qui étaient devenus trop complexes pour les producteurs et surtout les consommateurs. Cette complexité résultait de l'histoire car l'on a successivement expérimenté des mécanismes juridiques très différents pour organiser un usage collectif de signes distinctifs. L'étude de la formation progressive de ces règles va nous permettre de mieux saisir les enjeux de ces signes collectifs.

D'ailleurs, au commencement la marque était collective'' Les signes collectifs qui nous intéressent ici paraissent représenter aujourd'hui une exception par rapport aux marques qui sont éminemment privatives et servent à distinguer les produits ou services d'une entreprise et d'une seule. Pourtant les origines de la marque se trouvent au Moyen Age dans des sceaux ou des estampilles apposés officiellement sur des produits pour garantir leur qualité et leur origine, ou plus exactement la qualité liée à leur origine. Dans le système des corporations d'arts et métiers, les organismes professionnels de chaque ville voulaient marquer ainsi l'expression de leur savoir-faire très spécifique, protégé par des règlements très stricts. Mais ces signes obligatoires avaient plutôt une fonction de police qu'une fonction commerciale : il s'agissait de protéger le monopole corporatif et non pas de conquérir une clientèle. D'ailleurs les produits n'étaient pas fabriqués en série pour le marché, mais à la commande auprès d'un artisan identifié individuellement par son enseigne, qui était le signe distinctif le plus important à cette époque¹.

Aux Temps Modernes, à partir du XVI^{ème} siècle, une production pour le marché se développe, notamment dans le textile, grâce aux manufactures encouragées par la politique royale mercantiliste. On utilisera alors le même système d'une marque officielle pour garantir le respect des nombreux règlements étatiques de fabrication, mais ces marques concerneront surtout les produits destinés à l'exportation et on voit qu'il y avait déjà une idée de conquête de la clientèle grâce à une identité collective, au service d'une politique économique royale.

Avec la Révolution française, en 1789, ces structures publiques d'encadrement de l'industrie et du commerce disparaissent : on affirme la liberté individuelle dans tous les domaines. D'autres pays aboliront également les règles médiévales à cette époque pour favoriser le développement de l'industrie. Cependant, le libéralisme économique mettra longtemps à s'établir dans les faits et la France continuera à pratiquer une politique d'interventionnisme économique, notamment en matière de commerce international.

Ainsi on retrouvera assez rapidement des marques officielles avec des décrets pris par Napoléon 1^{er}. Dès le 21 septembre 1807, un décret prévoit que : "Les draps destinés au Levant pourront être marqués d'une estampille qui en garantira la bonne qualité, les dimensions et la nature de la fabrication". Ensuite, le 26 juillet 1810, les fabricants d'étoffe de laine de Louviers obtiennent un décret qui ressuscite un règlement royal de 1782 : leurs draps seront marqués d'une lisière jaune et bleue. Mais certaines villes concurrentes protesteront contre ce privilège et on généralisera le système par un décret du

¹ Une fois le produit fabriqué, l'artisan devait y apposer sa marque personnelle, à titre de signature, pour permettre de vérifier ensuite la conformité aux règlements corporatifs.

22 décembre 1812 : d'autres villes pourront demander d'avoir leur lisière de couleur qui devra obligatoirement être utilisée. Enfin le même jour, un autre décret crée une marque particulière pour les savons à l'huile d'olive fabriqués à Marseille.

Ce dernier exemple est intéressant car il montre bien que ces dispositions officielles ne protégeront pas forcément les producteurs concernés. En effet, le savon de Marseille est un cas tout à fait topique de dénomination générique : ce n'est pas une indication géographique et la référence à l'origine ne désigne qu'un type de produit que l'on peut fabriquer n'importe où. Le développement de la grande industrie, les progrès de la technologie et la révolution des transports ont fait disparaître les rattachements locaux de certaines spécialités, sauf bien entendu pour les produits agricoles qui sont enracinés par nature...

Au XIX^{ème} siècle, les marques de commerce, de fabrique ou de service prennent leur expansion, soutenues par la publicité, dans un marché de plus en plus libre. Le gouvernement n'interviendra plus dans ce domaine, sauf dans des circonstances particulières comme lors des graves crises du XX^{ème} siècle. Ainsi, après la grande crise économique, un décret du 14 juin 1938 prévoit une «marque nationale de qualité» pour l'exportation et un autre décret du 12 juin 1946 mettra en œuvre cette innovation après les destructions de la Seconde guerre mondiale, pour relancer l'économie qui était alors assez fortement étatisée. Mais cette marque spéciale obligatoire ne connaîtra pas de très grandes applications car il était assez difficile pour l'Administration de fixer les critères de qualité de manière générale. Il y aura cependant quelques utilisations avec des labels d'exportation pour des fruits et légumes, puis une transformation du concept en certificats de qualification. Néanmoins le concept de "marque nationale de qualité" sera relancé par le "Plan Qualité Tourisme", initié par le premier Comité interministériel du tourisme tenu le 9 septembre 2003².



Mais même si l'attribution du logo est faite par des services officiels, on demeure dans le cadre d'une démarche volontaire des entreprises concernées, proche de celle que l'on peut avoir pour les marques collectives développées par les milieux professionnels.

Or l'intérêt des producteurs pour l'emploi collectif et la protection de certains signes distinctifs s'était affirmé depuis la fin du XIX^{ème} siècle en fonction de l'évolution économique et sociale, mais aussi sous la pression de certains problèmes particuliers rencontrés dans le secteur viticole pour la défense des appellations d'origine. Les bases de notre système actuel se sont ainsi développées progressivement il y a plus d'un siècle, avant d'être consolidées par le droit européen.

² www.qualite-tourisme.gouv.fr

1. La reconnaissance des marques collectives privées en France

L'intérêt pour des marques collectives dépend évidemment de l'existence de structures collectives. Or les principes de l'économie libérale avaient d'abord privilégié l'individualisme et interdit les institutions économiques collectives : même les sociétés de capitaux étaient suspectes. Mais l'extension des marchés et le développement des grandes entreprises ont conduit à accepter le collectif, indispensable à un meilleur équilibre économique des forces en présence. C'est ainsi que les syndicats professionnels ont été reconnus en France par la loi du 21 mars 1884 : les commerçants, les artisans, les agriculteurs et les ouvriers pouvaient désormais se grouper pour la défense de leurs intérêts. Ensuite la loi du 1^{er} juillet 1901 a permis de créer librement n'importe quelle association.

Des mouvements analogues se sont déroulés vers la même époque dans la plupart des pays industrialisés et ceci explique sans doute que de nombreuses interventions ont été faites au sein de l'Union de Paris en faveur d'une reconnaissance légale d'un droit de marque au profit de ces nouvelles collectivités économiques et sociales.

Cette reconnaissance intervient d'abord en faveur des syndicats professionnels par une loi du 12 mars 1920. Ce traitement particulier s'explique par le fait que les syndicats n'avaient au départ qu'une capacité juridique restreinte et que les actes qu'ils pouvaient passer étaient limitativement énumérés : il fallait donc leur reconnaître spécialement la capacité d'être propriétaire d'une marque alors que ce n'était pas nécessaire pour d'autres personnes juridiques³. La loi du 12 mars 1920 avait justement pour objet d'étendre la capacité civile et commerciale des syndicats et c'est dans cette perspective qu'elle a prévu que ceux-ci pourront déposer des marques ou labels qui pourront être apposés sur les produits pour en certifier "l'origine et les conditions de fabrication"⁴.

Ceci étant, cette innovation ne dit rien du régime spécifique qu'il conviendrait d'accorder aux marques collectives. Pourtant des débats avaient été ouverts dès 1916 en vue d'une réforme de la loi du 23 juin 1857 sur les marques, mais ils n'aboutiront que beaucoup plus tard avec de nouvelles dispositions dans la loi du 31 décembre 1964 qui a profondément remanié le droit français des marques. Celle-ci prévoit que les personnes morales peuvent posséder des marques collectives "dans un but d'intérêt général industriel, commercial ou agricole, ou pour favoriser le développement du commerce ou de l'industrie de leurs membres", et que le règlement d'usage de la marque doit être déposé en même temps que celle-ci.

³ Il convient de remarquer que cette réforme a été obtenue par l'avocat Alexandre Millerand, Président du Conseil des ministres, qui avait aussi soutenu la création en 1902 de l'Office des brevets, ancêtre de l'INPI, alors qu'il était ministre du commerce et de l'industrie. Et puisque nous sommes réunis à Versailles, on peut aussi relever qu'Alexandre Millerand a été élu Président de la République en 1920, par l'Assemblée Nationale réunie dans une aile du Château, et qu'il a, après son mandat, vécu à Versailles où il est décédé en 1940.

⁴ Cette disposition est devenue ensuite l'article L. 413-1 du Code du travail. Celui-ci a fait l'objet récemment d'une réécriture et la marque syndicale est actuellement évoquée dans l'article L. 2134-1 de la nouvelle version du Code qui vient d'entrer en vigueur le 1^{er} mai dernier. Mais la nouvelle rédaction a fait disparaître, de manière inexplicable, la référence à l'origine et ne parle plus que des conditions de fabrication!

Sur cette base, la doctrine et la jurisprudence vont définir deux catégories : les marques collectives simples, qui affirment seulement une identité collective ou l'appartenance à un groupement, par exemple un groupement de commerçants engagés dans des opérations communes de promotion, et les marques collectives de certification qui correspondent à un but d'intérêt général de garantir une qualité spécifique des produits et des services. Cette distinction sera ensuite clairement appliquée par la loi du 4 janvier 1991, qui forme la base de notre droit actuel figurant dans les articles L. 715-1 à 715-3 du Code de la propriété intellectuelle.

Pour les marques de certification des exigences particulières ont également été fixées par d'autres textes, extérieurs au droit de la propriété industrielle mais très importants pour notre question car ils vont soumettre ces marques à des contrôles ou des homologations officielles spécifiques. C'est d'abord la loi d'orientation agricole du 5 août 1960 qui veut favoriser l'utilisation de labels agricoles dans la perspective de développer cette branche. Ces labels permettent de garantir une qualité des produits agricoles, distincte de la qualité courante, voire supérieure à la qualité ordinaire dans le cas du célèbre "Label rouge". Mais ces marques collectives doivent être homologuées par le ministre de l'Agriculture qui vérifie que cette garantie de qualité est bien réelle. C'était déjà un souci de protection du consommateur, qui figurera ensuite dans la loi du 10 janvier 1978 sur la protection et l'information des consommateurs qui définit des exigences de compétence et d'indépendance pour les organismes certificateurs qui doivent être accrédités et agréés.

Ces réformes tiraient les leçons de certaines expériences dans l'usage des marques collectives et spécialement de celui des labels syndicaux. Ceux-ci n'avaient pas été très employés par les syndicats ouvriers, à la différence des pratiques d'autres pays où l'on peut voir des mentions sur des produits pour attester que ceux-ci sont "*Union made*", fabriqués par des travailleurs soumis à des conditions de travail conformes aux vœux des syndicats. En fait en France les syndicats ouvriers ont agi pour que les accords négociés par eux profitent à tous les salariés, syndiqués ou non, de toutes les entreprises d'une même branche : ce fut l'apport de la loi du 24 juin 1936 sur l'extension des conventions collectives par arrêté du ministre du Travail. Il n'y avait donc pas besoin de signaler spécialement telle ou telle entreprise, sans compter que cette méthode ne correspondait pas bien aux orientations révolutionnaires de beaucoup de syndicats français. En revanche, les syndicats de fabricants ou d'agriculteurs ont cherché à utiliser ce nouveau moyen pour défendre leurs production, notamment quand il s'agissait de protéger les références à l'origine.

On en voit un exemple intéressant avec le camembert de Normandie. Ce fromage, qui trouve son origine historique au début du XIX^{ème} siècle dans le petit village de Camembert (Orne), avait connu un très grand succès et était fabriqué un peu partout de manière industrielle⁵. Face à cette concurrence les producteurs normands ont essayé de protéger la dénomination dans les années 1920 en utilisant une marque déposée par le "Syndicat des fabricants du véritable camembert de Normandie" qui avait été créé dès le 20 mars 1909 à

⁵ On peut à nouveau évoquer le nom d'Alexandre Millerand : en 1928, il a présidé, en tant que sénateur de l'Orne, l'inauguration dans sa ville natale de Vimoutiers de la statue de Marie Harel qui aurait selon la légende inventé ce fromage. Cette statue sera détruite par un bombardement pendant la guerre, puis reconstruite grâce au don d'une société coopérative américaine : la « Borden Cheese Company ». Mais la population n'acceptera pas que l'on marque sur le socle de la statue qu'il s'agit d'un hommage des « fabricants de camembert américain ». Voir : www.vimoutiers.net

Lisieux et qui entendait bien profiter des nouvelles règles législatives. Un timbre spécial est collé sur les boîtes de fromages pour garantir son origine (Annexe 1). Mais d'autres syndicats vont déposer d'autres marques de "véritables camemberts" (Annexe 2), et certains fabricants utiliseront même des labels complètement fantaisistes⁶. Bien sûr, on pouvait utiliser le droit des marques pour lutter contre ces contrefaçons, mais quand le premier syndicat essaiera d'agir contre des producteurs un peu trop éloignés de la Normandie, les tribunaux lui feront remarquer qu'il avait déjà accepté parmi ses membres des adhérents également éloignés du cœur historique de l'appellation et que le terme de camembert était bien générique car il avait perdu son sens de désignation d'une origine⁷.

Cet exemple montre les limites d'une voie syndicale de défense des indications géographiques : il peut y avoir plusieurs syndicats en vertu d'un principe de liberté et les syndicats concurrents ont besoin d'adhérents, ce qui pousse à ne pas être trop restrictif "La même expérience sera vécue dans d'autres cas et notamment pour le vin de Châteauneuf-du-Pape, confronté à de nombreuses usurpations, et à des rivalités entre villages qui ne favorisaient pas une délimitation précise par un syndicat. Mais dans ce cas les protagonistes de l'expérience vont en tirer des leçons pour préconiser une autre méthode de reconnaissance et de protection d'un signe collectif très important : l'appellation d'origine.

2. L'invention des appellations d'origine contrôlées

L'appellation d'origine est, selon la définition en vigueur au sein de l'OMPI, "la dénomination géographique d'un pays, d'une région ou d'une localité servant à désigner un produit qui en est originaire et dont la qualité ou les caractères sont dus exclusivement ou essentiellement au milieu géographique, comprenant les facteurs naturels et les facteurs humains" (Arrangement de Lisbonne du 31 octobre 1958, art. 2). La valeur distinctive de ce signe repose sur un travail collectif et de ce fait il a une dimension fondamentalement collective. Ceci avait été exprimé dès 1946 par l'Office international de la vigne et du vin qui, dans sa résolution n° 3 avait proclamé que "de cet effort collectif et prolongé de générations successives est né un véritable droit de propriété au profit de la région ou de la commune. Ce droit est, non pas individuel mais collectif et peut être invoqué par tous les habitants de la région ou de la commune".

Mais cette institution particulière n'a été acceptée qu'au terme d'un long processus qui s'est déroulé au milieu de graves crises, tout particulièrement dans la viticulture. Ces crises ont touché beaucoup de pays, mais elles ont été extrêmement fortes en France où la production de vin était et demeure la plus importante au monde.

Pour le vin, l'usage des indications géographiques est très ancien et il existait beaucoup de règlements pour les protéger dans le cadre de l'ancien droit. Mais les principes libéraux les avaient également fait disparaître au XIX^{ème} siècle. Or à la fin de ce siècle, les usurpations d'appellations et les fraudes sur la qualité vont être de plus en plus nombreuses pour le vin en raison de la crise provoquée par le phylloxera qui détruit le vignoble. Mais ce n'est pas

⁶ On peut voir quelques beaux exemples d'étiquettes sur le site d'un collectionneur : www.letyrosemiophile.com

⁷ Voir notamment l'arrêt de la Cour d'appel d'Orléans, 20 janvier 1926, *Annales de la propriété industrielle*, 1927, 331

instantané ni général : le puceron dévastateur, venu d'Amérique, se répand très lentement à partir de 1864 et pendant une trentaine d'années. Tandis que certains vignobles sont détruits, d'autres peuvent en profiter pour occuper la place sur le marché, au besoin en empruntant des noms célèbres. Dans d'autres cas, les progrès de la chimie permettaient de fabriquer des vins offerts aux consommateurs comme "type" ou "genre" pour remplacer les crus disparus temporairement, et Paris est ainsi devenu une des régions de production vinicole les plus importantes. "Pendant ce temps, les producteurs des vignobles touchés devaient faire des investissements énormes pour les reconstituer, mais est-ce que cela avait un sens avec une dégradation de la réputation des noms traditionnels?"

La lutte contre les fraudes devint ainsi un souci constant des producteurs de vins de qualité et les petits paysans vont se retrouver alliés aux grands propriétaires dans une lutte commune. Ils ont utilisé très tôt la forme syndicale, tout de suite après la loi du 21 mars 1884 sur la liberté de création des syndicats professionnels, et ont attaqué les usurpateurs devant les tribunaux. Mais cette action judiciaire restait difficile sur le fond, faute de précisions sur les caractéristiques des produits authentiques. Par ailleurs, comme nous le savons, les marques collectives syndicales ne seront admises qu'en 1920. Et de toute façon, beaucoup de marques individuelles qui utilisaient de façon peu correcte des références géographiques profitaient de l'antériorité de leur usage ou de leur dépôt!

Il fallait en venir à une réforme législative, mais elle sera compliquée à réaliser : on aura une trentaine d'années d'expérimentations, qui accumuleront encore les difficultés au lieu de les résoudre, avant de trouver un équilibre avec le système des AOC qui pourra se développer et se consolider. On a d'abord essayé deux systèmes très différents : le premier est une méthode administrative fondée sur la loi du 1^{er} août 1905, le second une méthode judiciaire établie par la loi du 6 mai 1919. On utilisera aussi la voie législative avec des lois particulières pour certains produits. Enfin on appliquera une méthode originale avec un décret-loi du 30 juillet 1935.

a) La voie administrative

La loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes a apporté un nouveau cadre légal tout à fait intéressant⁸. En particulier cette loi réprime les tromperies sur l'origine de toutes marchandises lorsque la désignation de l'origine peut être considérée comme la cause principale de la vente. Mais à cette approche subjective s'ajouteront rapidement des éléments objectifs plus efficaces encore. En effet, après les terribles émeutes viticoles de 1907 en Languedoc, la loi du 5 août 1908 est venue compléter le dispositif de répression des fraudes. Les révoltes paysannes avaient été provoquées notamment par la concurrence persistante de vins fabriqués, avec des raisins secs et d'autres choses chimiques. Pour rassurer les vignerons, la nouvelle loi annonce qu'il sera statué par règlements d'administration publique (c'est-à-dire des décrets en Conseil d'État) sur la définition des produits ainsi que sur les traitements licites et que ces mêmes règlements allaient fixer la "délimitation des régions pouvant prétendre exclusivement aux appellations de provenance des produits".

⁸ Cette loi est maintenant codifiée dans le Code de la consommation et forme encore la base de tout notre système de lutte contre les fraudes, notamment à travers l'action de la DGCCRF (Direction générale de la concurrence, consommation et de la répression des fraudes) du Ministère de l'économie et des finances.

Cette délimitation devait être faite selon les “usages locaux constants” et l’Administration va vouloir s’appuyer sur les avis de commissions locales, mais celles-ci vont s’enliser dans des débats interminables, bloqués par les prétentions de communes plus ou moins marginales par rapport aux zones d’appellation. On eut alors recours aux techniciens, aux experts, en principe moins sensibles que les notables à ces querelles de clocher, et l’on parvint à promulguer plusieurs décrets de 1908 à 1911. Mais la parution de ces textes assez restrictifs déclencha de nouvelles difficultés dans les localités qui étaient du mauvais côté des limites : en Bordelais, l’on constata de graves tensions avec la Dordogne, tandis qu’en Champagne de véritables émeutes éclatèrent dans le sud de la région, dans l’Aube, avec des mises à sac de caves et d’entrepôts, des occupations de mairie et la grève de l’impôt. Il a fallu envoyer l’Armée à deux reprises en 1911!

Le nouveau système était donc inapplicable et on a engagé immédiatement une nouvelle discussion parlementaire en vue d’une réforme, mais la guerre survint sans que la question soit réglée. Cependant après l’Armistice, quand le dossier fut repris, il connut un aboutissement rapide sous la pression du Gouvernement. Il y avait en fait urgence car on négociait le Traité de Paix de Versailles et la France voulait inclure des dispositions imposant à l’Allemagne le respect de nos appellations. Il fallait donc que les règles de définition de ces appellations soient enfin fixées.

b) La voie judiciaire

La loi du 6 mai 1919 établit alors un nouveau système pour la délimitation des appellations d’origine en général et des appellations viticoles en particulier : elles doivent être fixées par les tribunaux civils, saisis par les intéressés qui estiment qu’une appellation est employée à tort. L’Administration s’est ainsi complètement dégagée d’une procédure qui s’était avérée très délicate pour elle : la reconnaissance des appellations dépend maintenant seulement des professionnels qui doivent faire le nécessaire pour obtenir les jugements dont ils ont besoin.

Mais tous les problèmes sont loin d’être écartés car le résultat dépend beaucoup de l’attitude des parties, selon les règles de la procédure civile. Dans l’ensemble les décisions de justice vont s’en tenir à des critères purement cartographiques et fixer des limites assez larges. Parfois, en première instance, des producteurs réussissent à faire admettre des critères supplémentaires, comme les cépages autorisés ou les modes de vinification, mais en appel ou en cassation les appréciations sont moins rigoureuses.

Ces délimitations judiciaires sont donc impuissantes à enrayer les pratiques de certains viticulteurs : pour répondre à la forte demande d’après-guerre, ils plantent des cépages hybrides à gros rendements et réclament malgré cela le bénéfice de l’appellation. On utilise aussi des terres de moindre qualité mais plus faciles à cultiver que les coteaux traditionnels.

Une réforme législative fut alors réclamée énergiquement par un homme politique de la région de Bordeaux : Joseph Capus, député, puis sénateur de la Gironde, qui se battait depuis 1906 au sein des organisations professionnelles et au Parlement pour une prise en compte des critères de qualité. Dans un contexte de surproduction, il réussit enfin à faire passer certaines de ces idées avec la loi Capus du 22 juillet 1927. Cette loi exclut les cépages hybrides des vins d’appellation, en raison de leur mauvaise qualité, et établit que les tribunaux devraient désormais se prononcer également sur des aires précises ainsi que sur des cépages déterminés consacrés par les usages. Cependant, Joseph Capus n’a pas réussi à introduire des règles sur les rendements et les degrés minima.

Mais les tribunaux n'étaient pas le meilleur endroit pour ces décisions très techniques. Les instances furent alourdies par des batailles d'experts sur la nature des sols ou des paramètres climatiques et selon l'habileté des parties, on aboutit à de grandes inégalités dans les décisions tantôt sévères, tantôt laxistes dans le cadre de véritables "procès de connivence" entre producteurs. L'essentiel était tout de même fait : la fixation du principe d'une réglementation sur le type et sur la qualité substantielle du vin, pour garantir une qualité liée à un nom.

Cependant il devenait de plus en plus évident que cette réglementation devait être établie selon des principes uniformes et non pas au hasard des bonnes volontés locales, et le législateur va parfois s'en mêler directement.

c) La voie législative

Cette intervention nécessaire du Parlement avait été démontrée dès 1919 car la loi du 6 mai contenait d'emblée des dispositions spécifiques pour un produit très sensible de ce point de vue : le champagne. Et ce rôle du législateur s'était confirmé ensuite dans le cas d'un autre produit, le fromage de Roquefort, qui avait obtenu le bénéfice d'une loi particulière dès le 26 juillet 1925. Dans cette perspective, plusieurs autres textes de lois furent pris et des traités furent conclus pour protéger certains produits français ou étrangers.

Cette méthode législative sera utilisée également dans d'autres pays pour certains produits manufacturés, notamment en Allemagne et en Suisse, mais en France il paraissait tout de même difficile d'occuper le Parlement à discuter des lois pour toutes nos appellations très nombreuses "Il devrait suffire de fixer un cadre général en s'inspirant des expériences précédentes : ce sera fait en 1935.

d) La voie d'une collaboration entre opérateurs et administration

La réforme de la méthode de reconnaissance des appellations viticoles va être, à nouveau, poussée par un contexte de crise. La grande crise économique des années trente touchait spécialement les vins de qualité pour deux raisons : l'une économique et l'autre juridique. Sur le plan économique, la demande de vins de qualité est bien sûr réduite en temps de crise, mais certains effets pervers de nouvelles dispositions juridiques vont entraîner en même temps une hausse de l'offre "En effet, une politique viticole dirigiste, formalisée dès 1930 dans un "Statut de la viticulture", visait à limiter la production très excédentaire de vins de consommation courante, les excédents ayant encore été renforcés avec le développement du vignoble algérien. Pour échapper aux restrictions, il suffisait de se faire reconnaître comme producteur de vin de qualité et donc tout simplement revendiquer une appellation d'origine, puisqu'il était entendu que la qualité était liée à l'origine. Au fur et à mesure de l'extension de la crise de surproduction, on constate un fort courant de nouvelles demandes de délimitations judiciaires qui ne font qu'aggraver le marasme. Une régulation nationale sévère paraissait de plus en plus nécessaire.

Joseph Capus reprit son travail législatif qui devait être plus facile maintenant grâce à la nouvelle procédure des décrets-lois qui permettait d'éviter de très longs débats parlementaires, grâce à une délégation du pouvoir au gouvernement (c'est l'équivalent des ordonnances actuelles). Mais le sénateur Capus va aussi bénéficier dans les milieux professionnels de l'appui décisif du baron Le Roy, propriétaire à Châteauneuf-du-Pape. Pierre Le Roy était aussi avocat, mais il n'avait apprécié que modérément le fait de devoir batailler pendant de longues années devant les tribunaux pour faire reconnaître des principes

clairs de défense de la qualité de l'appellation Châteauneuf-du-Pape. Il était donc tout à fait favorable à un système plus rationnel et plus objectif.

C'est donc un décret-loi du 30 juillet 1935 qui va créer la catégorie des appellations d'origine contrôlées soumises au Comité national des appellations d'origine des vins et eaux-de-vie, qui deviendra Institut national en 1947. Ce Comité est chargé de fixer les conditions de production des vins et eaux-de-vie d'appellation, après enquête et avis des syndicats concernés. Le décret-loi précise que ces conditions sont relatives à l'aire de production, aux cépages, au rendement à l'hectare, au degré alcoolique naturel minimum ainsi qu'aux procédés de culture et de vinification. On est donc bien au delà d'une simple délimitation cartographique.

La composition du Comité associe des représentants de l'Administration, des producteurs, des négociants et des personnalités qualifiées. Son budget de fonctionnement est alimenté par une taxe parafiscale. Ses décisions sont rendues obligatoires par décrets du ministère de l'Agriculture, qui doivent être pris sans modification du texte préparé par l'INAO, le ministre n'ayant que la faculté d'accepter ou de refuser le projet, ce qui est une situation tout à fait exceptionnelle pour le pouvoir réglementaire. Ensuite, après promulgation des décrets, le fonctionnement du système repose très largement sur l'intervention des représentants des producteurs d'abord par leurs syndicats et actuellement par des organes de défense et de gestion composés de tous les opérateurs.

Ce sont ces derniers éléments qui vont faire le succès de l'institution car il y a un partage des tâches, une collaboration entre toutes les parties prenantes. Le caractère collectif des appellations est donc pris en compte de manière équilibrée : l'AOC est reconnue par l'État, mais il est clair qu'elle n'existe que par les producteurs. Et la nouvelle méthode est aussi moins onéreuse que les procédures judiciaires⁹ "Ceci explique certainement que le système de 1935 va se pérenniser jusqu'à nos jours, en étant appliqué aux fromages par la loi du 28 novembre 1955 puis à tous les produits agricoles et alimentaires par la loi du 2 juillet 1990¹⁰. Il y aura bien sûr quelques adaptations, et encore très récemment avec les dernières réformes, mais aucun bouleversement, malgré les changements considérables apportés par la construction européenne.

3. La consolidation par le droit communautaire

La réalisation d'un marché commun, entreprise en 1957, a mis en valeur les principes de liberté de la production et des échanges. Le Traité de Rome a interdit toutes les restrictions quantitatives aux importations et exportations entre États membres et toutes les mesures d'effet équivalent. Parmi ces dernières on peut trouver la réservation de certaines dénominations de produits. Cependant, les interdictions fondées sur certaines causes reconnues par l'article 36 (devenu art. 30) sont justifiées, et parmi celles-ci figure la

⁹ Cependant il convient de noter que les dernières réformes, françaises et communautaires, permettent de solliciter davantage les contributions financières des opérateurs concernés par les signes de qualité.

¹⁰ On pourra donc obtenir la protection du « véritable camembert », vainement recherchée auparavant par la voie syndicale : si « camembert » demeure un simple type de fromage, « camembert de Normandie » est une A.O.C. dont les critères de qualité viennent d'ailleurs d'être encore renforcés il y a quelques jours.

protection de la propriété industrielle et commerciale, et par conséquent celle des marques et celle des appellations d'origine et des indications de provenance. Mais, selon le texte, "ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres". Pour éviter ces distorsions, les Communautés européennes ont progressivement établi une harmonisation, voire une unification des règles applicables à nos questions, ainsi que des normes communes pour l'étiquetage et la présentation des produits.

En matière de marque, la notion de marque collective figure dans la directive n° 89/104 du 21 décembre 1988 rapprochant les législations des États membres sur les marques (art. 15), ainsi que dans le règlement n° 40/94 du 20 décembre 1993 sur la marque communautaire (art. 64 à 72). Et dans les deux cas, il faut remarquer que ces marques bénéficient d'une dérogation par rapport aux règles générales : elles peuvent utiliser des signes "pouvant servir, dans le commerce, à désigner la provenance géographique des produits ou des services". Mais dans ce cas, la marque ne peut pas être opposée à un tiers habilité à utiliser une dénomination géographique et toute personne, dont les produits ou services proviennent de la zone concernée, peut devenir membre de l'association titulaire de la marque. Ces règles de disponibilité rapprochent ainsi la marque géographique collective du statut de l'appellation d'origine.

Les appellations d'origine ont également suscité de nombreux travaux au sein des instances communautaires, notamment parce que ces signes concernent principalement des produits agricoles et que la politique agricole commune se préoccupe fortement du développement rural qui peut s'appuyer sur l'utilisation de signes de qualité. Par ailleurs, les consommateurs sont très intéressés par ces références à la qualité et il convient d'assurer leur protection.

Dans ce cadre, c'est à nouveau la question des vins qui a été traitée en premier et de manière particulière car nous avons une organisation commune de marché, progressivement mise en place depuis 1962 et qui repose sur un cadre général fixé par de très nombreux textes. Toute cette masse de réglementation doit surtout s'occuper d'un gros problème, hélas bien connu : la surproduction. Pour réguler les marchés, la Commission engage dans les années 1970 une politique drastique de réduction de la production qui provoquera des réactions assez violentes, notamment dans le Sud de la France. Mais ces mesures concernent les vins de table ou vins de consommation courante et les vins de qualité doivent y échapper, car ils sont un facteur de développement rural. Or qu'est-ce qu'un vin de qualité? C'est un "VQPRD" selon la terminologie communautaire, un vin de qualité produit dans des régions déterminées, donc un vin d'appellation. En France, certains vont alors se souvenir des bonnes méthodes des années 1930 et réactiver la vieille procédure judiciaire de reconnaissance pour obtenir facilement des appellations d'origine "simples". Une loi du 12 décembre 1973 va supprimer cette possibilité pour les vins, qui ne pourront pas échapper aux décisions et aux contrôles de l'INAO pour les appellations, et ce monopole sera ensuite étendu à tous les produits agricoles par la loi du 2 juillet 1990. Cette unification était d'ailleurs indispensable du point de vue du droit communautaire.

En effet, selon les principes de liberté du marché précisés par la Cour de justice des communautés européennes, une dénomination ne pouvait être réservée aux produits d'une certaine origine que si les produits avaient effectivement une qualité liée à cette origine. Dans ce cas, la protection des producteurs et celle des consommateurs permettait des restrictions dans l'utilisation. Dans le cas contraire, ce ne serait qu'une mesure d'effet équivalent à des restrictions aux importations ou aux exportations, interdite par le Traité de Rome.

Le système français des AOC paraissait alors tout à fait idéal pour garantir ce lien entre la qualité et l'origine des vins. Ses critères vont être repris dans les règlements sur les VQPRD, en y ajoutant les procédures d'agrément, et mieux même, ils vont inspirer le règlement n° 2081/92 du 14 juillet 1992 sur les AOP et IGP, appellations d'origine et indications géographiques protégées pour tous les produits agroalimentaires¹¹. En effet, dans ces procédures de reconnaissance communautaires des signes de qualité, nous trouvons la même association entre producteurs et organes administratifs que dans nos mécanismes d'AOC. Un enregistrement d'appellation n'intervient qu'au terme d'un long processus commençant par une demande collective d'un groupement de producteurs qui élabore un cahier des charges soumis ensuite à l'appréciation des administrations nationales et communautaires assistées d'experts et éclairées par des enquêtes publiques. Et ensuite, comme cela vient d'être rappelé par la CJCE à propos du parmesan (26 février 2008, aff. C-132/05), la protection des dénominations fait également appel à l'intervention active des opérateurs, exclusivement ou à côté des autorités publiques, car nous restons dans une économie de marché¹² " Cela peut donc nécessiter une implication des opérateurs aussi forte qu'avec des marques collectives...

Conclusion

En fin de compte, dans le choix d'un système privé ou public d'organisation de l'usage collectif d'un signe, on doit s'appuyer sur les particularités du collectif lui-même. Si ce collectif est une construction volontaire, une association d'initiatives économiques, le mécanisme privé de la création d'une marque est tout à fait adapté. Et ceci est valable même dans le cas où des critères géographiques sont en cause : on le voit bien dans les "signatures régionales" qui ont tendance à se multiplier pour permettre aux entreprises d'affirmer une identité régionale et essayer de conquérir la clientèle en se rattachant, sous une bannière commune, aux valeurs véhiculées par ces noms(Annexe 3)

En revanche, si le collectif a une existence naturelle et historique, comme dans le cas des terroirs qui forment des indications géographiques, son administration et sa défense doit prendre en compte cette dimension publique et passer par des reconnaissances et des contrôles officiels. Bien sûr, l'intensité de cette intervention publique peut varier selon la philosophie politique générale de chaque pays, favorable ou non à l'initiative privée, favorable ou non à la dépense publique... De plus, la dimension des opérateurs peut aussi jouer dans ce choix : s'ils sont nombreux, petits et dispersés, il convient sans doute d'avoir recours à une organisation de nature politique obligatoire plutôt qu'à une association volontaire qui aura du mal à assurer la discipline de tous pour la gestion d'une appellation qui concerne pourtant tous les producteurs.

Cette dualité n'exclut évidemment pas une complémentarité : à l'intérieur d'un système d'appellation d'origine, les producteurs peuvent se distinguer par leurs marques individuelles, comme les noms de châteaux viticoles, ou bien par des marques collectives pour affirmer une identité économique particulière. Ainsi on trouvera "Vignerons indépendants" ou "Champagnes de vignerons"... pour signaler des petits producteurs différents des grandes

¹¹ Ce règlement a été remplacé par le règlement n° 510/2006 du Conseil du 20 mars 2006, notamment pour donner un meilleur accès aux dénominations des États tiers, conformément aux exigences de l'OMC, et pour renforcer les exigences du contrôle.

entreprises. On peut même par ce biais ajouter des exigences qualitatives plus élevées comme dans le cas de cultures en biodynamie, avec les marques “Biodyvin” ou “Demeter”, et les vignerons allemands ont été jusqu’à établir des classements de terroirs dans le cadre de leur association VDP (*Verband Deutscher Prädikatsweingüter*). Mais comme il nous faut, à ce stade, citer un exemple allemand, nous montrons aussi que l’étude du cas français est épuisée!

[Les annexes suivent]

ANNEXE I

Le label du Syndicat des fabricants du véritable camembert de Normandie

(Raymond HUMBERT, *Images du Roi Camembert*, Hier et demain, 1978)



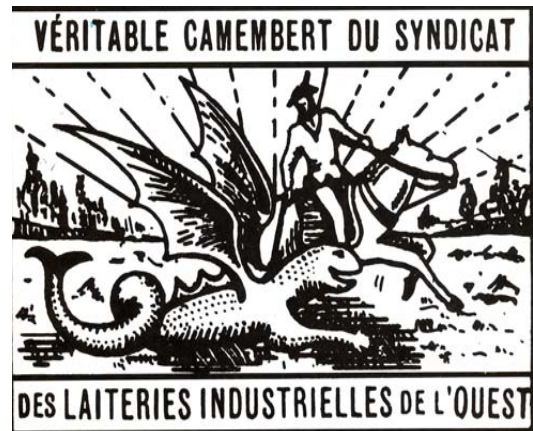
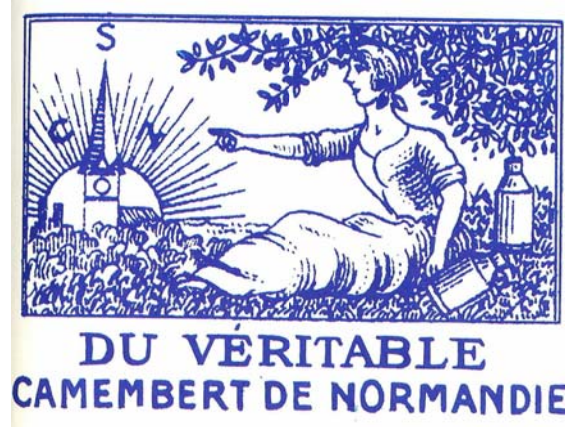


NB : On remarquera que le « véritable camembert » pouvait tout de même avoir un taux de matière grasse assez variable !

ANNEXE II

Quelques exemples de labels concurrents

(Raymond HUMBERT, *Images du Roi Camembert*)



[L'annexe III suit]

ANNEXE III

Exemples de « Signatures régionales » (marques collectives simples)



www.alsace-art-maniere.com



www.made-in-baden.de



www.septimanie-export.com/fr/sud-de-france

NB : Alsace et Baden sont des noms de régions administratives, respectivement en France et en Allemagne, ce sont aussi des appellations d'origine viticoles.

[Fin de l'annexe III et du document]